

## 第六章 結論

本章總結第五章研究分析之內容，環繞研究問題為主軸，歸納出研究發現，並以此作為提出建議之基礎。

### 第一節 研究發現

#### 壹、專業人力為分工利益、掌握契約權力可降低利益衝突

內政部社會司主要考量「中央政府職能」、「社會福利性質」、「政策導向」與「節省人力及相關成本」而將宜蘭教養院採以公設民營；伊甸則基於「專業人力」與「非營利組織使命」而投標承接管理宜蘭教養院，由此可發現雙方在專業人力上達成分工利益，且目標趨於一致。

由於在第一期與第二期的招標過程中，內政部社會司皆居於主導地位並掌握基本資訊，伊甸對契約的相關規範僅能被動接受，驗證並呈現權力本質上的不對等。但第二期改依促參法擬定之委託營運管理契約，提升要求受委託單位的財務能力與補助額度縮水，使伊甸思考第二期契約的營運成本、管理成本及可能發生的不可預期風險而產生風險趨避，對簽約之態度趨於保守，雙方對補助經費形成意見衝突。內政部社會司則對風險之敏感度低，未好好運用誘因機制作為協商之籌碼，致使代管期程無限期延長，資訊不對稱的問題漸漸浮現。雖然內政部社會司及伊甸易因目標達成與否而產生衝突，但由於內政部掌握主導契約之權力，在目標不動搖的情況下，可有效降低代理問題的發生。

#### 貳、契約過程與管理內容嚴謹、代理關係規定明確

內政部宜蘭教養院的契約過程與契約管理內容皆依照採購法及促參法之規定，雖然當中有延宕期程的情事，但整個契約過程符合 Rehfuss (1989) 及林碧茹 (1996) 所提之階段與步驟，初步具有解決問題的意義。依 Eisenhardt (1989)

之定義，分析宜蘭教養院之契約屬於行為導向的契約，雖會提高監督成本，但與資訊得以掌控之下，所能降低的代理問題及所衍生的代理成本相較，應為合理，且可防範未來不可預期之風險成本。

內政部社會司與伊甸之代理關係，因契約所規定之權利義務明確而清楚，內政部社會司成為委託人之後扮演監督與輔導的角色，以及伊甸成為代理人之後因使命提高自我管理，降低代理問題發生的可能性。

#### 參、 契約資訊公開有助於契約運作、甄審嚴格可有效降低逆選擇

第一期與第二期皆採公告招標的方式，可使內政部社會司從潛在投標者當中獲取資訊以執行正確的資源配置，有助於契約運作。資訊公開的細部具體作法，也吸引更多有資格的潛在投標者，促成「高效能委外」。

內政部社會司除了私下瞭解承接主因作為事前準備，主要採用計畫書審查（RFP）來選擇代理人。選擇主因則以「財務能力」與「專業能力」為首要考量。但改依促參法後，使得潛在投標者在諸多風險考量中，紛紛打退堂鼓，以致於最後投標者僅有伊甸，沒有競爭可言。內政部社會司僅能選擇委託或不委託給伊甸承辦。但由於申請文件的評審項目與標準嚴格明確，藉由申請人自行釋放訊號，可節省內政部社會司的篩選成本，足以選出最佳代理人，可有效降低「所託非人」的逆選擇。

#### 肆、 監督機制嚴謹且完善，可有效降低道德危機

監督之目的符合李宗勳（2004）所提之「合作式監督」。監督機制中的「靜態監督」主要是針對形式上的相關文件進行審核，在程序上及時程上均嚴謹；而「動態監督」使內政部社會司在實際上可更加瞭解問題外，對於後續處理亦較有幫助；除了確實有外在的「組織結構監督」，伊甸內部亦有監督機制，降低道德危機發生的可能性，並減少內政部社會司的監督成本；「財務監督」主要以報表

管理來掌握伊甸之財務資訊，補助經費縮水易使伊甸爭取募款以增加收入，忽略所提供之服務，因而有道德危機發生之可能性；「使用者監督」則著重於申訴管道。大致符合 Rehfuss（1989）與台灣管理學會（2003）所提之監督方式與要素，應可適當監督伊甸之營運管理，可有效降低道德危機。

#### 伍、 誘因機制未具備誘因相容，並呈現低成效

內政部社會司運用硬體建物、內部設施設備及補助經費為主要誘因機制，但並無特別與伊甸達成誘因相容，甚至補助經費額度可能造成潛在投標者退卻。伊甸雖為非營利組織，但仍屬風險規避者，故內政部社會司雖將風險轉由伊甸承擔，但在伊甸亦試圖降低風險的情況下，會希望內政部社會司提高補助經費或降低權利金，內政部社會司仍需承受因風險移轉所間接付出的成本。而伊甸雖有多重任務代理及多重委託代理的情形，但因誘因機制不顯著，以及伊甸內部組織結構皆有專責人力營運管理，彼此獨立而不相重疊，故誘因機制未呈現低成效，僅有硬體設施設備因當初設計不完善所導致誘因機制呈現低成效的問題。

#### 陸、 協商權力存有差距、評鑑成效略遜於內政部公營

身為代理人的伊甸在簽訂契約過程中的協商權力僅有申請釋疑的機會，契約執行後，同樣也由身為委託人的內政部社會司主導，雙方對契約內容的影響力明顯存有差距，尙未能建立夥伴關係。由於內政部社會司處於消極被動的劣勢方，使得契約的「再協商」機制之成效未必能發揮，故未發生「承諾」所帶來犧牲彈性的問題。

內政部將宜蘭教養院納入身心障礙福利機構聯合評鑑中，評鑑項目與指標建立完備，伊甸僅在實務面或操作面認為不合理之處可提出建議，存有將不同性質的身心障礙福利機構納入相同的評鑑機制之效度問題。評鑑成效則顯示管理成效略遜於內政部公營。而評鑑結果影響續約權可作為社會福利公設民營的誘因或退

場機制。

## 柒、 生產成本降低、代理成本有增有減

內政部宜蘭教養院採公設民營方式，其生產成本對內政部社會司而言為低，可節省 44 人（莫永榮，2004）或 70 人（陳積碩，2002）以上公務人員編制與其薪俸、考績、保險、退休金；以及節省 574 萬 4 千元的經費（李宗勳，2004），內政部每年之水電、營運、汰置經常費用。並提供每年給付 15 萬 5 千元之定額權利金；以及每年依營收比例給付 3% 的權利金。截至 2008 年 8 月底，伊甸在宜蘭教養院之總人力為 84 人，因此，若由內政部自己公營，將明顯提高生產成本。

代理成本方面，法制更換對內政部而言，產生需依據促參法規定，委託民間公司進行可行性評估、先期規劃與擬定契約之成本，此為 North（劉瑞華譯，1994）所定義之衡量成本。此外，內政部改採促參法，使伊甸思考風險分攤及所增加的管理成本，因而對簽約決定裹足不前，致使伊甸在代管期間未有正式的法律定位，內政部也因而裁撤對資本門的補助，影響服務品質，無法執行使內政部利益最大的決策，產生效益的損失，此為 Jensen and Meckling（1976）所定義之「剩餘損失」成本。而內政部透過契約規定執行監督亦產生 Jensen and Meckling（1976）所定義之監督成本。

然而，內政部透過公開投標方式，可藉由潛在投標者的釋放訊號，進而節省篩選成本，並有助於選出適當之代理人。另一方面，伊甸為取得內政部信任，透過釋放訊號傳遞善盡管理之責，而提高 Jensen and Meckling（1976）所定義之自我約束成本，加上伊甸內部亦有監督機制，可降低道德危機發生的可能性，進而減少內政部的監督成本。

整體而言，代理成本有增有減，但應肯認內政部社會司與伊甸在契約過程中，為降低代理問題所做的努力。由於社會福利公設民營之目的易形成矛盾，一方面要求以最有效率與最低成本的方式提供服務，另一方面則期待所提供的服務

是高品質的，因此，「低成本、高品質」便成爲福利服務輸送的最高指導原則。然而，審視內政部宜蘭教養院採取公設民營方式，發現其生產成本明顯降低、代理成本有增有減、營運管理成效略遜於內政部公營，顯示社會福利公設民營確實可爲政府節省人力及相關成本，但成效未必較佳，要達成「低成本、高品質」之雙贏目的，有待運用代理人理論之要點，如「選擇、協商、監督、誘因、評鑑」等機制來加強契約管理，此亦爲本研究個案之研究價值所在。

## 第二節 建議

研究者依據研究分析與發現，針對內政部社會司與伊甸社會福利基金會提出對宜蘭教養院公設民營之建議，並對此議題有興趣之研究者提出後續相關研究建議，藉以補充與擴大社會福利公設民營之研究領域。

### 壹、 對內政部社會司之建議

#### 一、 考量適合社會福利公設民營之法制

促進民間參與公共建設，不純然僅在最終取得公共建設所有權，更重要的是在營運期間內藉由公共建設所產生之公共服務。因此，促參法已在 2008 年初修法時將社會福利的範圍限縮於「需經中央目的事業主管機關配合國家發展政策核定之公共建設」，增加了由中央主管機關核定才可適用促參法，故往後內政部在思考社會福利公設民營法制時，需思考具公益性質之公共建設，究竟是採購法抑或促參法較爲適合。

#### 二、 重視規劃階段之民間參與能力

內政部以代理人理論核心概念之「契約管理」推動社會福利公設民營時，宜先跨越過往只偏重於執行階段的開放民間競標參與，轉而重視規劃階段的民間參與意願、能力之調查與參與可行性分析，避免發生投標者「僅有一家、別無分店」之市場競爭不足，徒增內政部的剩餘損失成本。

### 三、 加強使用者監督，降低監督成本

未來在契約管理中，爲了降低內政部社會司之監督成本，可從伊甸與院生的關係下手，包括主動調查滿意度或被動受理抱怨，亦可引進院生之家屬代表與社區民眾相互參與或監督，透過契約條款之訂定，讓使用者能發揮更大的監督效用，進而使伊甸檢視營運管理成果從而加強自我管理。

### 四、 創造「非經濟性誘因」機制，吸引潛在投標者

依代理人理論「理性自利」之假定，非營利組織仍歸類於風險規避者，因此，內政部社會司依促參法規定設計誘因機制時，囿於經濟性誘因提供有限，可轉而創造「非經濟性誘因」，如頒訂社會福利團體績優標章、建立信譽或表揚等制度、形象及理念推廣等，加強其榮譽感，有時吸引力可能大過於經濟性誘因，藉此非經濟性誘因來左右代理人的作爲，使代理人能趨於達成契約所定目標，減少道德危機的發生。

### 五、 邀請專家學者參與社會福利機構之規劃設計

社會福利機構因具專業服務性質，不同於一般公設民營建物，故在先期規劃設計上，宜邀請社會福利領域的專家學者，與具有實際服務經驗的團體代表，會同承攬設計建物的建築師，針對機構服務屬性，以及使用者與代理人的需求性，提供專業意見，進行完整及縝密的考量，以求符合實際需求，可增加誘因吸引潛在投標者承接的意願，避免誘因機制呈現低成效的問題。

### 六、 納入代理人參與設計評鑑指標

雖然評鑑指標是由內政部、專家學者、團體與機構等代表所成立的常態性的評鑑小組所商討構成，但代理人一旦承接便只有接受這套評鑑指標，因此，將宜蘭教養院納入身心障礙福利機構聯合評鑑，牽涉對不同性質的社會福利服務予以同樣的評鑑指標，如重度及輕度身心障礙，可能無法涵蓋全貌而失去評鑑的效

度。對內政部而言，即屬於資訊不對稱的劣勢方，故內政部宜於簽約時，與具專業資訊優勢的代理人商討評鑑指標、指標共構及檢討調整，以求符合真實。

## 七、 培植社會資本、重視信任關係

代理人理論的「理性自利」假定，意味著各個理性行為者「斤斤計較」關係的管理，但當置於民主政治或民主行政的框架時，卻忽略了社會資本的重要性，信任感是長久下來互動經驗累積的結果，雙方目標若能一致，則更可增加信任感。因此內政部在代理關係中，應建立超越理性計較的價值觀，與每一個參與公共事務的代理人建立彼此信任與誠信等社會資本，除了有助於降低交易成本，亦可培養公民意識，為整體國家社會發揮綜效（synergy）的效果。

## 貳、 對伊甸社會福利基金會之建議

### 一、 主動瞭解相關法令與行政程序，與內政部建立互動良好的關係

伊甸對內政部動態視察的監督方式持相當肯定的態度，但內政部囿於距離遙遠常有管理緩不濟急之感，因此，伊甸所提議建立互動的對話機制，可由自身起頭，化消極被動的防守方為積極主動的出擊方，於舉辦活動時可邀請內政部參與、不定時會報管理資訊等，為能順利執行受託業務與營造良好的互動、溝通協調關係，宜主動瞭解相關法令與行政程序，體認內政部在推動上的問題與困難。建立互信互諒的合作基礎，進而共謀解決與調適之道。

### 二、 善用結合社會資源之能力，以補補助經費短缺

不論是依據採購法還是促參法，皆要求伊甸於營運管理宜蘭教養院時需自負盈虧，尤其改依促參法後補助經費之上限為 7 年契約期間，伊甸財產總資本額之 20%，很有可能在前 2~3 年便將補助經費額度申請完，造成後續營運管理不便。因此，伊甸基於組織使命及服務熱忱承接宜蘭教養院時，除了建立服務口碑及經營信譽，亦可為伊甸整體提升聲望與形象，並藉此增加結合社會資源的能力，如

募款等，可使服務品質不致因內政部補助經費短缺而受影響。

### 三、 納入院生家屬服務滿意度

伊甸雖受內政部委託營運管理宜蘭教養院，而需對內政部負責，但最終接收公共服務者為院生，由於身心障礙者的服務滿意度不易調查，可改由調查院生家屬對伊甸輸送公共服務之滿意度，藉此反應服務過程的瑕疵，以作為改善的依據，漸次提高服務的品質，並與院生家屬建立良好互動關係，且將此調查轉呈內政部知悉。

### 四、 內部資訊共享、E 化管理

伊甸內部組織結構明確，但各組領域尚未完全整合，資訊無法互通，而有各自為政之缺失，應強化 E 化管理，建立內部資訊共享機制，或主動向內政部公營教養院學習，提出支援要求，可達成資訊整合、提升管理效率，進而提供最佳的公共服務。

### 五、 加強自我管理、學習共同承擔公共責任

承接政府社會福利機構之營運管理，應審視成為代理人之角色，所需負責的對口單位，不單僅是身為委託人的政府，亦包含終端接收公共服務的使用者，藉由對組織使命的信仰，加強自我管理，減少代理問題的發生以及所衍生的代理成本，並藉此學習共同承擔公共責任，而績優的評鑑成效亦可為組織建立良好信譽，增加其他競標成為代理人之機會。

### 參、 對後續研究之建議

本研究個案之研究範圍僅限於內政部社會司與伊甸社會福利基金會對宜蘭教養院之契約管理，建議後續研究可加強比較內政部公營教養院與宜蘭教養院的成效，輔以量化研究統計資料，比較個案間生產成本與代理成本之差異與影響因素，以探討加強社會福利公設民營之契約管理。